

公務員の政治的中立性

菊池高志

一 はじめに

昭和四九年一月六日、最高裁判所大法廷は、国家公務員法（以下「国公法」）一〇二条一項および人事院規則（以下「人規」）一四―七違反三事件（全通猿払郵便局事件、徳島郵便局事件、総理府統計局事件）に対し、いずれも原審破棄有罪判決を行なった。

周知のごとく、公務員の政治活動を規制する右法規は、全通猿払事件第一審判決（旭川地裁昭四三・三・一五判）以来、憲法二一条の保障する表現の自由、とりわけ政治的表現の自由との関連において、その合憲性が争われてきた。この間、右法規違反刑事六事件に対する下級審一〇判決中、総理府統計局事件第一審判決（東京地裁昭四四・一・四判）、高松簡易保険局事件第一審判決（高松地裁昭四九・七・二判）以外はすべて無罪判決であり、また、右法規違反を理由とする懲戒処分事件においても処分取消請求が認容されている（全通プラカード事件、東京地裁昭四六・一一・一判。東京高裁昭四八・九・一判）。大法廷判決は、これら下級審判決のといった基本権最大限尊重の立場を覆し、下級審の大勢と真向から対立するものである。また、これは、労働基本権に関する昭和四八年四月二五日大法廷判決（全農林警職法改正反対闘争事件、全農林長崎事件、国労久留米事件）とともに、公務員労働者の基本権問題に対する最高裁判所の理解が、

その基底において下級審の大勢とは大きく異なり、世論の動向にも背馳することを示したのである。

当初から注目の的となった本件を契機に、公務員の政治活動規制の妥当性をめぐって数多くの論稿が発表され、大法院判決以前に、すでに論議は十二分につくされていた。したがって、判決後ただちに、最高裁の判断に対する疑問、批判の声が集中し、判決自体の批判点はすでに論じ尽されたかの感がある。⁽¹⁾

ところで、裁判批判の基軸は、基本的人権の合憲的制約に関する原則、より直接的には人権制約法規をめぐる違憲性審査の方法にあったと言えよう。合理的限定解釈論や適用違憲論の評価、人権制約容認に際しての「合理性のある必要最小限」の原則や「より制限的でない他の選択可能な (Less restrictive alternative) 手段」のテストなどに対する吟味が論議の中心をなすものであった。勿論、これら合憲性判断における原則、方法の検討は、「人権の保障」と「公共の利益の擁護」とをいかに調和的に解決するかという課題を担うものである。それゆえ議論は必然的に擁護すべきふたつの法益の内実にわたらざるを得ないものであった。その結果、保障すべき人権が、人権一般の保障として捉えられるのか、表現の自由に特に優越的価値を認めるべきなのかという人権の把握の相違により、理論の基調にも相違が生れたのであった。

しかし、今日なお、この法益の内実に対する吟味は充分とは言難い。とりわけ、人権と対置される「公共の利益」の内実についてはそうである。公務員の基本権制約問題においては、労働基本権問題が政治活動の自由の問題に先行し、裁判例においても前者に対する判断が後者に少なからず影響を及ぼしてきたのがわが国の現実である。両者は社会的に密接な関連を持つのみならず、法理的にも、その制約の論理は密接な関連を有し、合理性判断の原則、方法に共通のものがあ、多くの論稿もそこに光をあててきた。だが、擁護すべき法益の内実注目するならば、かならずしも両者の共通性のみが語られるべきではないであらう。

制約を受ける人権の面に着眼し、何よりも現行実定法の批判という角度から論ずる限り、労働基本権と政治活動の自由の相違に注目することよりも、両者の共通性を捉えて、人権制約の限界をさぐるものが重視されたのも当然のことではあった。しかし、制約を要請する法益の面に着眼するならば、おのずから両者の相違こそが注目されねばならない。「公共の利益」、「公共の福祉」は、それ自体なにか特定の内実を有する実体的概念ではなく、その内実が各々その問題とされる局面に応じて問われるべきものにすぎないことは改めて指摘するまでもないであろう。労働基本権との関連においては、それは、いわゆる「国民生活」上の利益として提示された。全通中郵判決（最大判昭四一・一〇・二六）は、「国民生活全体に重大な障害」の発生するおそれのある場合、争議権の制約も肯認されうるものとしたのであり、ここでの焦点は擁護さるべき「国民生活」を如何なるものと解するかにあると言えよう。ならば政治活動の自由との関連においてはいかに考えられるべきであろうか。それがここでの課題である。政治活動の自由を制約するのはいかなる要請にもとづくものであるのか、その要請に應えるべき公務員とはいかなる性格を有するものであるのかを吟味することである。

(1) 裁判批判の形をとってはじめられた作業は、公法学者を中心とする共同作業により、しだいに公務員の人権保障に関する体系的研究へと深化してきた（公法研究三三号、全国憲法研究会における討論—ジュリスト五六九号等参照）。これには、労働基本権問題、政治活動の自由をめぐる問題とならんで公務員の秘密保守義務にかかわる訴訟事件が続発したことも大きく影響している。最高裁判決に対する批判は、ジュリスト五七九号所収の阿倍照哉、山内一夫論文、法律時報七五年二月号の芦部信喜論文等がある。

二 政治活動制限の根拠

公務員に対する政治活動ないし政治的行為の制限・禁止を適法化する根拠を、特別権力関係理論や勤務者の同意に

求めることはできないであろう。公務員の勤務関係を、国との間に特殊な包括的な関係を設定するものであって、国民として保障されている基本権を法律の根拠もなく制約されることもやむを得ないのであり、それに対する司法的救済の道も保障されない関係であることは、今日、いかにも合理的説得力に欠けた論理であろう。のみならず、基本的人権もまた「自己の自由意思に基づく特別な公法関係上または私法関係上の義務によって制限を受ける」⁽¹⁾とすることによって、その制限が合理性のある適法なものか否かの問を避けることもできないのである。

公務員に対する右行為の制限・禁止を適法化する根拠が、唯一公務員に対する政治的中立性堅持の要請にあることは異論のないところであろう。だが、それではなにゆえに公務員の政治的中立性は堅持されねばならないのか。判例はその理由として、全体の奉仕者説、公共の福祉・利益説、行政の継続性・安定性確保説等さまざまな説をなしてきた。⁽²⁾しかし、「全体の奉仕者」という言葉自体に呪縛的な力を認めないかぎり、それは国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すべきであること（国公法九六条一項）を意味するのであり、結局、公共の福祉・利益説と同一に帰すると言いきである。⁽³⁾そしてその公共の利益とは、公務員の職務が公正に、政治的中立性を保ちつつ執行されねばならないという、公務の公正・中立性維持の要請にほかならないであろう。

この公務の中立性維持の要請とならび、公務員が政治的中立性を保つことにより、「政治にかかわりなく法規の下において民主的且能率的に運営さるべき行政の継続性と安定性も確保されるものといわなければならない」⁽⁴⁾として、行政の継続性、安定性確保の要請に根拠を求める説は、「政治」と「行政」の分離、政治に左右されない行政の維持を目ざすものであろう。だが、これが政治から超然とした行政を意味するものと解さるべきでないことは勿論である。

政治から超然とした官僚群による、政治にかかわりない行政は、民主政治とは本来的にあいれないものである。議会制政党政治を前提とする今日、行政は「政治の下に」、政治的決定・政策選択にしたがってのみ実施・運営さるべき

ものである。⁽⁵⁾ それゆえ、政治と行政の分離とは、権力の座につく政党の交替、政治勢力の消長により、動揺中断することなく、一党派の利害に偏することなく常に国民全体に奉仕し続けるという意味においてのみ正当であり得ると言えよう。いずれにせよ、ここで公務員に政治的中立性を要請するものは、公正な公務の維持、中立性を保った行政の遂行ということ自体である。

ところで、公務員は「全体の奉仕者として公共の利益のために勤務」(国公法九六条、地公法三〇条)し、職務の遂行にあたっては、法令に従い、かつ上司の職務上の命令に従わねばならず(国公法九八条1、地公法三二条)、不偏不党かつ公正に職務の遂行にあたる義務を負うものとされている。また、定められた職務の遂行にあたっては全力を挙げてこれに専念しなければならないのであって、あらゆる意味において公務の公正・中立性を保つ義務を負うのである。政治的中立性の維持も当然その一部をなすものと言えよう。もし、この義務に反し、また職務に過怠のある場合には、内部規律による相当の制裁は免れないであろうし(国公法八二条・地公法二九条)、それが刑法上の職権濫用に該当する場合には当然刑事制裁の対象となる(刑法一九三条)。また公職選挙にかかわっては、公職選挙法中の各該当条項の適用もある。公務の公正な運営、行政の中立性確保という行政の維持、公務の遂行自体の目的は、これによって一応担保されていると考えてさしつかえないであろう。

にもかかわらず現行公務員法は特にある種の行為については別途条項を設けて、これを制限・禁止している。すなわち、公務員の営利企業その他の事業への関与の制限(国公法一〇三条・一〇四条、地公法三八条)と、政治的行為の制限(国公法一〇二条、地公法三六条)がそれである。これらはたんに公務の遂行自体における公正の確保ということを超えて、はるかに広い範囲にわたり公務員の中立性を要求するものである。政治的行為の制限(国公法一〇二条およびそれにもとづく人規一四一七、地公法三六条)に関して言えば、それが公務の遂行に直接かわる部分はごく一部にすぎず、

制限・禁止される事項は、公務の遂行確保とは異なる視角に立って定められたものと言わねばならない。この制限を正当化する根拠として主張されるものが、公務に対する国民の信頼の確保ということである。この点については後に改めて検討することにしよう。

これらの理由とならんで、公務員に政治的中立性維持を要求する根拠として挙げられるものに、公務員自身の保護ということがある。現行地公法三六条も、第五項において、行政の公正な運営の確保とともに、「職員の利益を保護すること」が本条制定の目的であることを明記している。言うまでもなく、これは猟官制の弊害というアメリカ政治上の教訓にもとづくものであり、ここに公務員の政治的中立性維持の根拠を求めるのは、アメリカ法制の影響を強く受けるものである。猟官制の弊害は、一方では公務員に対する政治的圧力の増大から、地位確保に不安を抱く公務員による行政の党派的偏向を招来するであろうし、他方では地位獲得の期待とそれが満たされぬことへの不満による行政組織内部の規律の弛緩を生む原因ともなるであろう。たしかに、こうした弊害を防止し、成績主義による人事管理が行なわれることは、「国民のための行政」を確保する上からも、また公務員の身分保護の点からも望ましいと言えそうである。

しかし、成績主義による人事管理がただちに公務員の政治活動禁止を導く根拠とはなり得ない。利益ないし不利益の誘導による政治活動の強制を除去された公務員は、かかる利害をはなれて政治活動を行なうことが可能であり、この点のみから言えば、成績主義による人事管理の採用は、自由な意思に反する政治活動から公務員を解放するものと解することもできる。したがってこれは、公務員に政治活動を禁止する根拠となるよりも、むしろ、公務員に自由な政治活動の可能性を保障するものであり、政治活動を解放する根拠となり得るとさえ言えるのである。

現行法規は、その制定の経緯から見ても、規定内容から見ても、公務員の利益保護の実質を備えるものとは認め難

いであらう。立法当初、特に占領軍総指令部の指導下にあつては、公務員保護論が強く主張されたが、最近ではこの点を根拠とする説は後退し、裁判例においても主要な論拠とはされていないのが実情である。

(1) 最高裁昭二七年二月二二日判、民集六卷二号二五八頁。

(2) 判例の検討については、荒秀「判例・判定に見られる政治的行為の制限」(公法研究三三号、一九七一年)。佐藤功「公務員と基本的人権」(公法研究同)も判決理由の類型化を行なっている。

(3) 佐藤功前掲は、これを政治的中立性保持義務の一般的根拠とする。

(4) 最高裁昭三三年三月一二日判、刑集一二卷三号五〇一頁。

(5) 佐藤功前掲参照。

三 国民の信頼の確保

すでにみたように、公務員の政治的行為・政治活動に対する現行法規の規制は、行政の中立的な遂行、公務の公正な運営の確保ということ自体に限定されない広範なものである。この広範な規制を正当化し得る根拠は、「国民の信頼」の確保という点に見出す⁽¹⁾ほかはないであらう。すなわち、公務の公正、行政の中立性は、実質においてそれが保たれているのみならず、それが保たれていることへの国民の信頼が維持されねばならない。この信頼を確保するためには、公正・中立性の実質とともに、外観上もそれが維持されねばならない。そのために公務員の政治的中立性が厳に求められるのであり、公務の内外を問わず、公務員は政治に対して中立性を堅持する義務を負うと解されるわけである。

この要請は、それ自体としては、否定し得ない性格のものである。問題は「国民の信頼」の内容が明瞭にされていないところにある。その信頼を寄せる対象は、ときに個々の具体的行政の執行と解され、またときには個々の具体的行政を超えた行政組織体全体の活動と解される。のみならず、それは公務の公正性に対する信頼とは次元を異にする

「国家の存立そのものに対する信頼性」にまで拡大されて理解されていることさえある。⁽²⁾ この理解の多様さ自体はさしあたり問うところではない。問題は「信頼」をいかなるものと解するにせよ、その信頼を確保するために、公務員の政治活動を抑制せざるを得ないか否かということにある。信頼確保の要請と、政治活動規制の必要性との連関こそが明らかにされねばならない。

「国民は日日を将来への予測をたてながら生活しているが、これは国家が将来も存続するという信頼があるからである」として、強調される「国家の存立そのものに対する信頼性」とは、「現行憲法にもとづく国家の存在そのものに対する信頼」ということになる。公務員はこの信頼を維持する義務を負うのであり、これを危くする政治的行為は制限されるというのであれば、それは異論のないところであろう。しかし、かかる信頼に応えることは、ひとり一般行政職公務員にのみ求められるものではない。言うまでもなく「憲法を尊重し擁護する義務を負ふ」(憲法九九条)公務員とは、一般行政職公務員に限られるものではない。この種の信頼はきわめて政治的なものであり、むしろ、この種の信頼に応える第一義的義務の担手は政治的公務員であると言えよう。少なくともこれを一般行政職公務員の政治活動を規制することと、直接関連づけることは当を得ないものと言わねばならない。

一般行政職公務員に対象を限定してなされる政治活動規制の根拠とされるものは、行政の遂行に対する信頼という、右とは次元を異にする、より直接的なところに求められねばならない。その際、行政の中立的運営とは、「有機的統一体として機能している行政組織における公務の全体の中立性が問題とされるべきもの」⁽³⁾であり、個々の公務員の担当する職務が問題とされるべきではないというのが最高裁判所の見解である。すなわち、当該公務員の担当する職務が業務内容の細目まで具体的に定められ、裁量の余地のない機械的労務の提供にとどまるものであり、行政過程に全く関与することのないものであるとしても、これに政治的行為を許容すれば、当該公務員の関与する公務の公正の

みならず、その所屬する行政庁の、さらには国の行政一般の公正に対し、国民が不安、不信を抱く原因となるがゆえに、当該公務員の担当する職務の種類、性質によって、規制の当否が区別して考えられるべきではないのである。行政組織の全国的・一体性と行政運営の統一性の保持が、近代的行政にとって不可欠の要請であることは否定し得ないであろう。にもかかわらず、そこから導かれる右のごとき結論は容易に人を納得せしめるものでないことも事実であろう。抽象的可能性の論理を追う限り、右の隘路を克服する道は容易に見出し得ないであろう。われわれはこれを「信頼」の意味を考察することに立ち返って吟味する必要がある。

「信頼」とは、本来信頼する者と信頼される者との相互関係として成立するものであり、その確保は、信頼されるものに対する検討のみによっては論じ得ない性格のものである。行政に対する国民の信頼の確保を論ずる以上、信頼を受ける行政の側の検討とならんで、信頼を寄せる国民の側の検討がなされねばならない。信頼を受ける行政の側において、つねにそれに価するだけの配慮が払われねばならないことは勿論であるが、同時に、信頼を寄せる国民の側における近代的・民主的行政への理解の深度が測られねばならない。近代的・民主的行政の原則、議会制政党政治と近代的行政の関係が、国民に充分理解されるならば、行政に対する無用な不安、不信が国民の中に醸成されることも充分に防止し得るからである。⁽⁴⁾

戦後四半世紀をこえるわが国の経験は、民主主義の定着、国民のなかへの浸透について、評価し得る程度の蓄積をなしとげたと言えよう。行政に対する信頼も、公務員の人権保障も、この民主政治・行政に対する国民の理解の現実を基礎に論ぜられねばならない。今日、社会一般に、公務員に任用され、公務に従事することがいかなるものとして理解されているのか、全体行政の機能と個々の公務員の活動がいかなる関連をもち、行政組織の一端を担う個々の公務員の姿がいかなるものとして、国民の眼に映じているのか、このことに虚心な目を向けることなくしては国民の側

の現実を捉えることはできない。行政に対する国民の信頼の確保を論ずるにしても、そこに描かれた「国民」が現実をはなれた抽象的観念にすぎないならば、その国民の抱く「信頼」を云々することもまた非現実的で空疎な論理にすぎないものとなる。

その職務が裁量の余地のない機械的労務の提供にとどまる一公務員の行なう政治活動を眼にすることにより、当該公務員の関与する公務の、さらにはその所属する行政庁の、そして国の行政一般の公正をすら疑うには、今日、国民一般の理解は現実的でありすぎると言えよう。今日の巨大な官僚機構の力と、そのなかにおける個人の役割に関する国民の認識は、最高裁の予想するそれよりもはるかに現実的なものである。陶冶された社会認識力を有する国民を前提とするかぎり、「国民の信頼の確保」ということも、そこからただちに公務員の政治活動に対する峻厳な規制を導く根拠とはなし得ないのである。

(1) 国民の信頼維持に立法目的を求める学説は、荒秀前掲。阿倍照哉「政治的行為」ジュリスト五二〇号四二頁。判例では、総理府統計局事件第一審判決（昭四四・一・四、東京地裁）が、信頼維持を強調し、これを有罪に導いた。

(2) 荒秀、前掲。

(3) 猿払事件大法廷多数意見。

(4) 公務員の基本権制限問題を、国民主権に含ませて論ずることが妥当な方法でないことについては、蠟山政道「公務員制度の本質」（日本行政学会編『人事行政の課題』一九五八年）。

四 公務員の性格

ところで、現行法規とそれを全面的に適法視する裁判所の見解は、それをたんに現実把握に疎い、「信頼」論の抽象性によるものと見ることはできない。

行政組織の全国的一体性と行政運営の統一性を重視する最高裁判所は、かりに政治的行為を行なう者が一地方の一公務員に限られ、その「弊害が一見軽微なものであるとしても、……そのような行為が累積されることによって現出する事態を軽視し、その弊害を過小に評価することがあってはならない。」とする。公務員に自由な政治活動を許容すれば、「本来政治的中立を保ちつつ一体となって国民全体に奉仕すべき責務を負う行政組織の内部に深刻な政治的対立を醸成し、そのため行政の能率的で安定した運営は阻害され、……国の政策の忠実な遂行にも重大な支障をきたすおそれが」あるとするのがその基本的理解である。つまり、有機的統一体としての行政組織全体の中立性とそれへの国民の信頼が確保されるためには、行政組織は一斉の矛盾を内包しない一体性を堅持すべきであり、あらゆる点において個々の公務員に対して組織の全体性が優先さるべきであるというのが最高裁の見解であらう。⁽¹⁾

また、公務員の政治活動の自由と比較衡量される法益は、行政の中立的運営とこれに対する国民の信頼の確保にほかならないが、後者は「国民全体の共同利益」なるがゆえに、当然前者に優越するものと判断されている。つまりここでの法益衡量は、一部の利益か全体の利益かという間に還元されているのであり、公務員という部分集団の利益は、常に「国民」という全体の利益に一步を譲るべきものとされているのである。

ここに貫かれているものは、「全体の優越」の思想であり、公務員集団は全体として、常に国民に奉仕すべきであり、個々の公務員は行政の有機的一性を保つために、常に組織の一構成要素たることに徹すべきであるという思想である。

戦後のわが国における戦前官吏制度に対する批判は、官僚の抱く特権意識に対して最も鋭く向けられた。天皇の官僚として臣民に対峙し、国民と隔絶したところで得られる官吏の特権性は、しかし他方で、己れを捨て、一体となつて公に奉ずるという倫理にささえられたものであり、そこでは組織に対する個の没却を要求するものでもあった。官

僚としての一体性は、国民との隔絶と表裏をなすものである。この両者表裏をなす官僚制の特質は、ただ天皇主権を国民主権によって代置することのみによっては、容易に払拭し去ることのできない性格のものである。⁽²⁾ たしかに戦後三〇年の経験は官僚の身分的優越を排し、今日、公務員の特権性は著しく薄らいだと言えよう。しかし他方では、ますます複雑化し、組織化された今日社会において、訓練され、陶冶された官僚のはたす役割は一層増大しつつある。⁽³⁾ そこには身分的特権性にかわる、テクノクラートの支配という新たな問題も現出しつつある。また、今日その使命が天皇に奉ずるものでないことは言うまでもないが、「国民全体」がそれに代置されるならば、なお類似の構図は生きつづけ得ることになる。

国民は主権者として、公務員を選定・罷免する権利を持ち、公務員はこの主権者たる国民に奉仕すべきものとされる。が他方、「国民」とは行政の客体であり、何を、いつ、いかにして執行するかという行政過程においては無力であり、その結果のみを受取るものである。抽象的観念の上では国民こそ主人公であり、これに奉仕することこそ公務員の任務であるにもかかわらず、具体的現実においてはその公務員が国民を指導し、支配する力を保持するものとなる。今日、公権力は国民の欲求に応え、人権の具体的実現に奉仕することを理念としており、「公」が「私」に奉仕すべく、その逆ではない。にもかかわらず、奉仕すべき国民が抽象化され、生きた具体的国民とは無縁な、「国民全体」として捉えられることにより、それ自体が「公」に転化し、この抽象的「国民全体」への奉仕が、具体的現実的国民に対する抑圧をすら生み出すことになる。この奉仕すべき対象の抽象化は、同時に公務員組織自体における、非個性的画一化を生み、目的性を喪失した能率的運営の論理による支配を生み出す。理念としては国民に奉仕しながら、現実には国民との等質性を失い、閉鎖性と没個性化を強める公務員集団は、国民との一体性を喪失する道を歩まざるを得ないことになる。

しかし、国民にとって最も信頼を寄せることのできる行政とは、国民との等質性を保ち、国民の欲求を理解し、国民と共感し得る感性を保った公務員に担われた行政である⁽⁴⁾。真に民主的行政は行政の客体である国民と等質性を保った公務員に担われてこそ可能となる。しかも今日、国民の行政への要求は、その結果に対する欲求とともに、結果を生み出す過程自体への国民の意思の反映を強く求めるものである⁽⁵⁾。これに応える公務員組織は官僚的一体性による画一化された能率主義のみによつては対処し得ないであろう。公務員自体への人権の保障、公務員の人格の尊重は、公務員を国民に確実に結びつける条件をなすものであり、民主的行政実現のためにも不可欠のものと言わねばならない。

(1) 前掲猿払事件大法廷判決。

(2) そこには、わが国における特異な公・私の観念が強く作用していると考えられる。公はそれ自体、目的たり得るものであり、それが価値を独占的に体现するのに対し、卑小な私はそれ自体に価値を有するものではない。したがって、常に公の価値を実現し、その目的達成に奉仕すべく、公のための手段とされるのである。私の矮小化が公の美化を生み、それにすべての価値を見出し、これへの奉仕によつてのみ私の存在証明を得ようとする志向は、それだけに公には超完全性を求めるものとなる。この関係は天皇制イデオロギーにおいて最もあらわになったが、天皇制イデオロギーの廃絶が逆にこの公私観をただちに一掃するものとはならなかった。

(3) ある意味でわが国の官僚は戦前天皇制の時代から、テクノクラート集団として存在してきた。明治以来、近代化の担手として国民に対しては啓蒙者、指導者としてのぞんできたのであり、このことが天皇制の神話に対するもうひとつの足として戦前官吏の特権性をもささえてきたと言えよう。今日、政治と行政の分離を、「一体として行なわれる行政の中立的外観の維持」という要請にまで拡大し、そこから公務員に対する一律な政治活動制限の必要性を結論することは、「君主制憲法下の公務員観をそのまま受けついだ論旨」(芦部信喜「公務員の政治活動の自由」ジュリスト五六九号)と見るよりも、管理社会化に照応した行政マシンの徹底化として見るべきものであろう。

(4) 佐藤功「国民主権と公務員制度」(日本行政学会編『人事行政の課題』一九五八年)は、ホワイトの所説を紹介しながらこ

の点を論じている。

(5) 今日、地方行政を中心に見られる、いわゆる住民参加の行政の試みは、行政における国民の復権をめざすものであり、自主的な自治の伝統を欠くわが国においては、真の民主的行政への可能性を求める試みと言えよう。それは行政の担手に先見的判断者、能率の実施者としての官僚テクノクラートから、住民利益の発見者、対立する住民利害の調整者としての公務員への体質転換を迫るものである。

(6) この任に耐え得る公務員とは、官僚的画一性とは裏腹な柔軟性を身につけ、官僚組織の匿名性から脱却した主体性と創意性の保有者でなければならない。

行政の民主的能率的運営は法規にも明記された要請であるが、「民主的」と「能率的」は矛盾しているとすら考えられる。

(浅井清『国家公務員法精義・新版』二七頁)。最高裁が「民主的」の面にまったく触れないのも特徴的である。

(一九七五年三月稿)

(付記)

一、本稿脱稿後、名古屋高裁は、最高裁の判断に沿う判決を行なった(豊橋郵便局事件、名古屋高判昭五〇・六・二四。)

二、本年四月ILOは、ジュネーブにおいて、「公務技術会議」を開催した。同会議は公務労働従事者の労働基本権保障問題を討議することを目的とするものであったが、同会議決議は理事会に対し適当な国際文書(条約か勧告かについては限定していない)を採択することを目的としてILO総会の早期の会期の議題としてこれを取上げることが要請した。この決議第一四項は、労働基本権とともに、国際文書が公務員の市民的、政治的権利保障について規定すべきであると述べている。この点の詳細は別稿を期したい。